NEWSLETTER DU CREAM

N° 7 – JUILLET 2019

EA 2038 - CENTRE DE RECHERCHES ET D'ETUDES ADMINISTRATIVES DE MONTPELLIER

L'ÉDITO DE LA NEWSLETTER

Les paillotes corses et l'État

Nelly SUDRES, Maître de conférences en droit public à l'Université de Montpellier

En 2009, le rapport de mission sur les difficultés d'application du décret plage de 2006 soulignait le manque d'exemplarité de l'État dans sa gestion des plages corses, plus particulièrement des restaurants « en dur » installés dans des espaces remarquables.

Si un tel bilan a pu être dressé dix ans après l'affaire politico-policière de l'incendie de paillotes du golfe d'Ajaccio, la tension reste encore présente entre les exploitants et les services de l'État qui ont annoncé en février dernier une « *intensification de la lutte contre la privatisation des plages* ». Au-delà du contentieux répressif, les services gestionnaires du domaine doivent instruire les demandes d'AOT de plus de deux tiers des plages touristiques de l'île en tenant compte des prescriptions spécifiques posées par le Plan d'aménagement et de développement durable de Corse adopté en 2015 par l'assemblée de Corse.

Pour éviter ce face-à-face des « paillotiers » et de l'État, la gestion déléguée aux collectivités du littoral est louée et la concession de plage de Pietrosella conclue pour 12 ans en 2018, prise en exemple par la préfecture. Elle a permis à la commune de passer, après mise en concurrence ce printemps, des sous-traités d'exploitation pour des plages où l'État n'octroyait aucune AOT tout en augmentant la surface d'occupation d'autres.

Quelque position que l'on défende dans le débat sur le point d'équilibre dans la valorisation du littoral, la promotion de la maîtrise par les collectivités de leur rivage ne doit pas tromper. Car, outre que le transfert de gestion -qui n'est pas forcément plébiscité- ne peut être imposé aux collectivités, il ne libère pas l'État de son devoir de contrôle en tant d'une part qu'autorité exclusive de poursuite des CGV et d'autre part qu'autorité concédante de premier rang avec notamment un pouvoir de substitution du préfet pour résilier une convention d'exploitation en cas de défaillance du concessionnaire.

L'ACTUALITÉ DU MOIS

Les limites de la « *czabajisation* » : le plein-contentieux indemnitaire est sauf

CE, 17 juin 2019, Centre Hospitalier de Vichy, n° 413097.

L'irrésistible ascension de la jurisprudence Czabaj (n° 387763) en contentieux administratif a connu l'un de ses premier revers majeur.

En effet, à l'occasion d'une action en responsabilité dirigée contre l'hôpital de Vichy, le Conseil d'Etat a refusé de faire application du désormais célèbre considérant de principe selon lequel : « *Il résulte du principe de sécurité juridique que le destinataire d'une décision administrative individuelle qui a reçu notification de cette décision ou en a eu connaissance dans des conditions telles que le délai de recours contentieux ne lui est pas opposable doit […] saisir le juge dans un délai raisonnable, qui ne saurait, en règle générale et sauf circonstances particulières, excéder un an* ».

L'exclusion porte en réalité sur toute demande tendant à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés. En effet, la Haute-Juridiction considère que dans le cadre du contentieux indemnitaire, le respect du principe de sécurité juridique est assuré par la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances des personnes publiques ainsi qu'à l'article L. 1142-28 du Code de la santé publique, qui concerne plus spécifiquement la prescription des dommages corporels en matière de santé. En vertu de ces textes, le demandeur bénéficie ainsi d'une prescription décennale si la demande porte sur un dommage corporel du fait d'un établissement public de santé, tandis qu'il s'agit d'une prescription quadriennale pour toute autre demande indemnitaire. – ***Antoine OUMEDJKANE***.

Au sommaire de ce numéro

- Responsabilité administrative p. 2
- Contentieux administratif p. 2 & 4
- Droit des contrats administratifs p. 3 & 4
- Actes administratifs p. 3
- Droit public du numérique p. 4

Responsabilité administrative

Pollution : l'État a fauté mais n'est pas responsable

TA Montreuil, 25 juin 2019, Mme T., n° 1802202.

Une requérante estimait que l'Etat n'avait pas pris des mesures suffisantes concernant la qualité de l'air en Île-De-France et souhaitait engager sa responsabilité en raison des bronchites chroniques dont elle souffrait.
Observant que les seuils de concentration de certains gaz polluant en Île-De-France ont été régulièrement dépassés entre 2012 et 2016 sur de longues périodes, le Tribunal Administratif en déduit que le plan de protection de l'atmosphère adopté par arrêté préfectoral en 2006 est insuffisant, notamment eu égard à ses conditions de mises en œuvre. Il en découle une carence fautive du pouvoir règlementaire, imputable à l'Etat.
Cependant, le Tribunal ne reconnaît aucun lien direct entre l'insuffisance du plan et la pathologie de la requérante et son aggravation. Aucune indemnisation n'est donc prononcée. – ***Antoine OUMEDJKANE.***

Contentieux administratif

Présomption d'urgence et suspension de l'exécution d'un placement d'office à l'isolement d'une personne détenue

CE, 7 juin 2019, Mme Madani, n° 426772.

Revenant sur sa jurisprudence antérieure (not. CE, 1er fév. 2012, n° 350899), le Conseil d'État juge que la décision de placer d'office à l'isolement une personne détenue et les décisions prolongeant éventuellement un tel placement, adoptées sur le fondement de l'article 726-1 du Code de procédure pénale, portent en principe une atteinte grave et immédiate à la situation de la personne détenue, sauf à ce que l'administration pénitentiaire fasse valoir des circonstances particulières. Cette atteinte est de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge des référés puisse ordonner la suspension de leur exécution s'il estime que la seconde condition tenant à l'existence de sérieuses raisons de penser que la décision est illégale est remplie. – ***Léa NAVEL.***

Contentieux de l'aide sociale

De l'office du juge en matière d'aide sociale

CE, Sect., 3 juin 2019, n° 423001, n° 422873, n° 419903, n° 415040.

Depuis la décision Mme Labachiche (CE, Sect., 27 juill. 2012, n° 347114, confirmée CE, Sect., 16 déc. 2016, Mme Guionnet, n° 389642), le juge saisi d'un recours dirigé contre une décision déterminant les droits d'une personne au RMI, désormais au RSA, statue comme juge de plein contentieux, avec comme particularité un office du juge limité aux droits de l'intéressé, sans examen d'éventuels vices propres.
Ce plein contentieux objectif limité à l'examen du bien-fondé d'une décision administrative tend à se généraliser en matière de « contentieux sociaux » portant sur l'attribution d'une prestation, d'une allocation ou la reconnaissance d'un droit : recours dirigé contre une décision de l'administration déterminant les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, sans remettre en cause des versements déjà effectués (n°s 423001 et 422873), contre une décision refusant ou ne faisant que partiellement droit à une demande de remise gracieuse en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi (n° 415040), et enfin contre une décision refusant une prise en charge par le service de l'ASE (n° 419903).
Il n'en est autrement qu'en ce qui concerne le contentieux du DALO. Le recours contre une décision défavorable d'une commission de médiation relève de l'excès de pouvoir (CE, 26 novembre 2012, M. Karia, n° 352420). – ***Jérémy RAYNAL.***

Contentieux administratif

Transmission de pièces par Télérecours : le formalisme plie mais ne rompt pas

CE, 14 juin 2019, Tekour c/ Min. de l'intérieur, n°420861.

Si l'auteur d'un recours peut transmettre ses pièces par Télérecours en un fichier unique (chacune répertoriée par un signet), il peut aussi les distinguer chacune par un fichier désigné dès lors que l'intitulé des fichiers est conforme au bordereau de pièces (v. art. R. 414-3 CJA ; CE, 5 oct. 2018, M. F…, n° 418233).
Le Conseil d'Etat assouplit ce formalisme lorsqu'une partie entend transmettre un nombre important de pièces constituant *« une série homogène eu égard à l'objet du litige »* puisqu'il lui est dorénavant possible de les regrouper dans un ou plusieurs fichiers sans répertorier individuellement chacune d'elles par un signet à la condition « *que le référencement de ces fichiers ainsi que l'ordre de présentation (…) des pièces qu'ils regroupent soient conformes à l'énumération, figurant à l'inventaire, de toutes les pièces jointes à la requête* ». – ***Thibault THUILLIER-PENA.***

Droit des contrats administratifs

Précisions sur l'encadrement de la candidature des personnes publiques aux contrats de la commande publique

CE, 27 mai 2019, Société Vinci Construction maritime et fluvial, n° 411444.

Les marchés de dragage impliquant la société Armor SNC sont décidemment synonyme d'évolution en matière de participation des collectivités et de leurs EPCI à des contrats de la commande publique. À l'occasion d'un litige né d'un contrat de dragage concernant le fameux Fort Boyard, le Conseil d'État a précisé son non moins célèbre considérant de principe issu de la décision Société Armor SNC (n° 355563) qui traitait lui aussi d'un contrat de dragage dans laquelle ladite société avait été évincée. La Haute-Juridiction précise tout d'abord la notion d'amortissement des équipements qui peut fonder l'intérêt public local d'une collectivité à candidater à l'attribution d'un contrat. Celui-ci ne doit pas s'entendre au sens strictement comptable « *mais plus largement comme traduisant l'intérêt qui s'attache à l'augmentation du taux d'utilisation des équipements de la collectivité, dès lors que ces derniers ne sont pas surdimensionnés par rapport à ses propres besoins* ».
Le Conseil d'État s'attache également à préciser le comportement du pouvoir adjudicateur face à une offre manifestement sous-estimée qui a été soumise par une collectivité. Il doit « *s'assurer, en demandant la production des documents nécessaires, que l'ensemble des coûts directs et indirects a été pris en compte pour fixer ce prix* » afin de garantir les conditions de la concurrence. – ***Antoine OUMEDJKANE***.

Les transactions ont leurs maux à dire

CE, 5 juin 2019, Centre hospitalier de Sedan, n° 412732.

Le fonctionnaire hospitalier peut-il transiger avec son employeur pour éteindre un litige concernant la légalité de son admission à la retraite pour invalidité ? Pour le juge d'appel, « *les agents publics ne peuvent renoncer par avance aux dispositions protectrices d'ordre public instituées en leur faveur* » (CAA Nancy, 23 mai 2017, n° 15NC01590, AJDA 2018.40). Mais le Conseil d'État rappelle que la transaction administrative, pour être valide, doit avoir un objet licite, comporter des concessions réciproques et respecter les règles d'ordre public. Du reste, elle peut prendre pour objet les droits statutaires des agents hospitaliers, car aucune loi y applicable ou principe général du droit ne s'y oppose.

En l'espèce, le versement de 35.000€ et la renonciation de l'agent à toute action concernant sa carrière ou sa sortie du service sont regardées comme des concessions réciproques, renvoyant dos à dos l'intérêt du requérant, à voir réparés ses préjudices nés d'une décision potentiellement illégale, et l'intérêt de l'établissement employeur, à éviter une annulation contentieuse impliquant la réintégration et le reclassement de l'agent ou l'allocation d'une rente viagère. Avant de prononcer le non-lieu à statuer, le juge vérifie aussi que la transaction, contrat administratif, n'est pas entachée d'un vice d'une particulière gravité justifiant qu'elle soit déclarée nulle. – ***Justine LAUER.***

Actes administratifs

La subvention résiste à la contractualisation

CE, Avis, 29 mai 2019, n° 428040.

Contrairement à ce qui avait pu être jugé par certaines juridictions du fond (TA Montpellier, 3 décembre 2018, Société Air France, n° 1700454 ; **Newsletter du CREAM n°1***, p.5), le Conseil d'État s'oppose à ce que les tiers puissent contester une convention relative à l'octroi d'une subvention par la voie du recours « Département du Tarn et Garonne » (CE, Ass., 4 avril 2014, n°358994). Il estime que, sous réserve des actions indemnitaires, l'ensemble du contentieux des décisions en lien avec l'octroi d'une subvention relève de l'excès de pouvoir, qu'il s'agisse d'un recours du bénéficiaire ou d'un tiers, et quand bien même la subvention en question aurait donné lieu à la conclusion d'une convention.
Ainsi, l'attribution d'une subvention doit toujours être analysée comme une décision unilatérale (CE, 5 juillet 2010, CCI de l'Indre, n° 308615), de sorte que seul le recours pour excès de pouvoir permet de la contester, quelle que soit la forme qui aura été donnée à cette décision par la personne publique. De plus, l'octroi de la subvention pouvant être subordonné, de façon explicite ou implicite, au respect de certaines conditions par le bénéficiaire, la contestation de ces conditions rentre également dans le champ de ce recours, même lorsqu'elles résultent d'une convention en vertu de la loi n° 2000-321 du 10 juillet 2000. Enfin, il en va de même pour les décisions relatives à la modification, l'arrêt ou le remboursement d'une subvention. – ***Manon ZARPAS***.

***Retrouvez tous nos anciens numéros sur le site du CREAM**

http://cream.edu.umontpellier.fr

Rubriques « Évènements » > « Fil d'actualités du CREAM »

Droit public du numérique

Cachez moi cet algorithme que je ne saurais voir

CE, 12 juin 2016, UNEF, n° 427916.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat refuse aux syndicats étudiants le droit à la communication de l'algorithme de traitement des candidatures de Parcoursup ainsi que son code source.

En 2018, un syndicat étudiant (UNEF) avait demandé à l'université des Antilles la communication des algorithmes qu'elle utilisait dans le cadre de la procédure de Parcoursup. Le syndicat contestait la décision implicite de rejet de l'université devant le tribunal administratif de la Guadeloupe. Le 4 février 2019, ce dernier avait estimé que l'université devait délivrer les documents demandés au syndicat, l'Université se pourvoyant alors en cassation devant le Conseil d'État.

Le Conseil d'État rappelle que l'article premier de la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants permet aux candidats inscrits sur Parcoursup de demander que leur soit communiquées diverses informations relatives à l'examen de leur candidatures. Il estime alors que ces dispositions spéciales « *doivent ainsi être regardées comme ayant entendu déroger, notamment, aux dispositions de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, en réservant le droit d'accès à ces documents aux seuls candidats, pour les seules informations relatives aux critères et modalités d'examen de leur candidature* ». Les syndicats étudiants n'étant pas des candidats, le Conseil d'État estime qu'ils n'ont pas de droit à la communication des algorithmes de Parcoursup. – ***Sabrina HAMMOUDI***.

Contentieux administratif

L'abus de désistement d'office nuit gravement à la santé de l'ordonnance

CE, 17 juin 2019, Mme B., n° 419770.

Pour mémoire, l'article R. 612-5-1 du Code de justice administrative, introduit par le décret JADE, permet au juge d'interroger le requérant sur le maintien de ses conclusions et de prononcer le désistement d'office à défaut de réponse. Le Conseil d'État rappelle que le contrôle de cassation est en principe limité : le requérant devait disposer d'au moins un mois pour répondre, la demande devait préciser les conséquences du défaut de réponse, enfin le juge de cassation vérifie que le requérant s'est abstenu de répondre en temps utile. En principe, il n'exerce aucun contrôle sur les motifs pour lesquels le juge signataire de l'ordonnance s'est interrogé sur l'intérêt que conserve l'auteur de la requête pour celle-ci (CE, 19 mars 2018, SAS Roset, n°s 410389 et 410395). Néanmoins, il lui appartient désormais de censurer l'abus dans l'usage de cette faculté, lorsqu'un tel abus ressort de l'ensemble des circonstances de l'espèce. – ***Justine LAUER***.

Contentieux administratif

Incompétence bien inspirée n'est pas préjudiciable

CE, 24 juin 2019, EARL Valette, n° 407059.

Si toute illégalité entachant une décision est une faute, encore faut-il un lien de causalité entre l'illégalité et le préjudice subi. Pour un vice d'incompétence, le juge doit désormais rechercher, au vu de l'ensemble des éléments produits, si la même décision aurait pu (légalement) et aurait été (opportunément) prise par l'autorité compétente, auquel cas le préjudice allégué devant lui n'est plus la conséquence directe de l'incompétence fautive. En l'espèce, huit arrêtés préfectoraux prescrivaient l'arrachage d'arbres fruitiers afin d'éviter la propagation d'une maladie arboricole, ce que seul un arrêté ministériel pouvait prescrire. L'indemnisation des arrachages prescrits à un seuil de contamination de 10% est refusée, dès lors qu'il est établi que le ministre de l'Agriculture aurait pris la même décision. Pour ceux prescrits à un seuil de 5%, en revanche, cette certitude n'était pas acquise. L'arrêt d'appel est annulé sur ce point. – ***Justine LAUER***.

Droit des contrats administratifs

Le doublon n'était pas inutile

CE, 22 mai 2019, Société Corsica Ferries, n° 426763.

L'offre incomplète est une offre irrégulière, qui doit être écartée, et est incomplète l'offre ne respectant pas le règlement de consultation dans tous ses éléments, sauf exigence « *manifestement dépourvue de toute utilité pour l'examen des candidatures ou des offres* ». Cela étant, l'exigence de double-transmission, au format papier et dématérialisé, n'est pas inutile dès lors qu'elle vise à permettre l'analyse des candidatures dans des délais contraints. – ***Justine LAUER***.

À retenir

Pause estivale pour la newsletter du CREAM – Prochain numéro à retrouver le 15 septembre !

D'ici là, nous vous souhaitons un agréable été.

N°7 CONTRIBUTEURS À CE NUMÉRO (ordre alphabétique) :

Alexandre BELLOTTI, *doctorant* / Sabrina HAMMOUDI, *doctorante* / Justine LAUER, *DCCE* / Léa NAVEL, *doctorante* / Antoine OUMEDJKANE, *DCCE* / Jérémy RAYNAL, *docteur* / Thibault THUILLIER-PENA, *DCCE* / Manon ZARPAS, *DCCE*.

CREAM, UFR Droit et Science Politique ; 39 Rue de l'Université – 34060 Montpellier / cream.edu.umontpellier.fr / Contact : newsletter.cream@gmail.com